

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ВОЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОЕННО-МЕДИЦИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМЕНИ С.М. КИРОВА»
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ЦЕНТР МЕДИЦИНЫ КАТАСТРОФ «ЗАЩИТА»
ФЕДЕРАЛЬНОГО МЕДИКО-БИОЛОГИЧЕСКОГО АГЕНТСТВА

МЕДИЦИНА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Учебник

Под редакцией
академика РАН С.Ф. Гончарова,
члена-корреспондента РАН А.Я. Фисуна

В двух томах

Рекомендовано учебно-методической комиссией
по УГСН 30.00.00 «Фундаментальная медицина»,
УГСН 31.00.00 «Клиническая медицина»,
УГСН 32.00.00 «Медицинские науки о здоровье и профилактическая медицина»,
УГСН 34.02.01 «Сестринское дело»
Санкт-Петербургского государственного университета
протокол № 06/30-03-1 от 23.11.2018 г.

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ВОЕННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОЕННО-МЕДИЦИНСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМЕНИ С.М. КИРОВА»
МИНИСТЕРСТВА ОБОРОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ЦЕНТР МЕДИЦИНЫ КАТАСТРОФ «ЗАЩИТА»
ФЕДЕРАЛЬНОГО МЕДИКО-БИОЛОГИЧЕСКОГО АГЕНТСТВА

МЕДИЦИНА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Учебник

Под редакцией
академика РАН С.Ф. Гончарова,
члена-корреспондента РАН А.Я. Фисуна

ТОМ I



Москва
ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА
«ГЭОТАР-Медиа»
2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Список сокращений и условных обозначений	17
Введение	22
Глава 1. Правовые основы системы оказания помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера (Бигунец В.Д., Блинов В.А., Гусева О.И., Гоголевский А.С., Котенко П.К., Коновалов П.П., Крюков Е.В., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н., Редькин Е.Е., Сахно И.И.)	23
1.1. Чрезвычайная ситуация: понятие, терминология, классификация	23
1.2. Исторические предпосылки становления Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	26
1.3. Определение, задачи, принципы построения и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	32
1.4. Организация Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	35
1.5. Режимы функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	45
1.6. Силы и средства Единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их задачи	55
1.6.1. Силы и средства наблюдения и контроля единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	55
1.6.2. Силы и средства ликвидации чрезвычайной ситуации единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	55
1.7. Аварийно-спасательная служба	59
1.8. Работы персонала аварийно-спасательных формирований	63
1.8.1. Особенности работы персонала аварийно-спасательных формирований (режимы работы)	63

1.8.2. Медицинская и социальная реабилитация участников ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	69
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала	73
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала	74

Глава 2. Задачи, структура службы медицины катастроф и основные принципы ее деятельности в чрезвычайных ситуациях (<i>Бигунец В.Д., Блинов В.А., Бобий Б.В., Гусева О.И., Гоголевский А.С., Гончаров С.Ф., Исаева И.В., Котенко П.К., Крюков В.И., Куандыков М.Г., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н., Папков А.Ю., Савченко И.Ф., Сахно И.И., Тришкин Д.В., Фисун А.Я., Чубайко В.Г., Яковлев С.В.</i>)	79
2.1. Исторические предпосылки формирования службы медицины катастроф в Российской Федерации.	79
2.1.1. Международный опыт организации службы медицины катастроф	79
2.1.2. Формирование службы медицины катастроф в Российской Федерации	92
2.2. Определение и задачи Всероссийской службы медицины катастроф.	97
2.3. Принципы организации Всероссийской службы медицины катастроф.	99
2.4. Организация Всероссийской службы медицины катастроф.	105
2.4.1. Организационная структура Всероссийской службы медицины катастроф	105
2.4.2. Органы управления Всероссийской службой медицины катастроф	109
2.5. Организации и формирования службы медицины катастроф Минздрава России	115
2.6. Организационная структура (формирования и организации) Службы медицины катастроф других министерств, агентств и служб Российской Федерации	123
2.6.1. Задачи и организационная структура Службы медицины катастроф Министерства обороны Российской Федерации.	123
2.6.2. Режимы функционирования Службы медицины катастроф Министерства обороны Российской Федерации	126
2.6.3. Медицинский отряд специального назначения Министерства обороны Российской Федерации — предназначение, организационная структура и основные задачи по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций	131

2.6.4. Опыт применения сил и средств медицинской службы Вооруженных сил при ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций	138
2.6.5. Силы и средства Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий России, входящих во Всероссийскую службу медицины катастроф	150
2.6.6. Силы и средства МВД и Федеральной службы войск национальной гвардии (Росгвардии) Российской Федерации, входящих во Всероссийскую службу медицины катастроф	154
2.6.7. Силы и средства ОАО «Российские железные дороги», входящие во Всероссийскую службу медицины катастроф	154
2.6.8. Силы и средства Федерального медико-биологического агентства России, входящие во Всероссийскую службу медицины катастроф	157
2.7. Режимы функционирования Всероссийской службы медицины катастроф	159
2.8. Привлекаемые неправительственные организации и военно-медицинские службы зарубежных стран для ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций	164
2.8.1. Международный комитет Красного Креста	164
2.8.2. Другие неправительственные организации, выполняющие специфические задачи при чрезвычайных ситуациях	167
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала	167
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала	168
Глава 3. Основы организации медицинского обеспечения населения Российской Федерации в системе гражданской обороны (Бигунец В.Д., Блинов В.А., Гоголевский А.С., Гончаров С.Ф., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н., Чубайко В.Г.)	174
3.1. Исторические предпосылки возникновения системы гражданской обороны	174
3.2. Гражданская оборона, ее организационная структура, роль и место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации	179
3.3. Задачи гражданской обороны	183
3.4. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области гражданской обороны	185
3.5. Силы гражданской обороны	186
3.6. Медицинские формирования гражданской обороны здравоохранения	193

3.7. Задачи и организационная структура медицинских формирований гражданской обороны здравоохранения	193
3.8. Медицинское обеспечение населения при проведении мероприятий гражданской обороны.	199
3.8.1. Медицинское обеспечение населения при проведении мероприятий гражданской обороны в мирное время	199
3.8.2. Медицинское обеспечение населения при проведении мероприятий гражданской обороны при переводе на военное положение (при угрозе нападения противника)	201
3.8.3. Медицинское обеспечение населения при проведении мероприятий гражданской обороны после нападения противника	203
3.9. Лечебно-эвакуационное обеспечение пораженного населения в системе гражданской обороны Российской Федерации	205
3.9.1. Сущность системы лечебно-эвакуационного обеспечения	205
3.9.2. Виды медицинской помощи, оказываемые пострадавшим в очагах поражения при ведении спасательных работ	206
3.10. Гражданская оборона в Вооруженных Силах Российской Федерации	211
3.11. Гражданская оборона объекта здравоохранения (медицинской организации).	221
3.12. Организация и ведение мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций здравоохранения (стационарного и амбулаторного типов)	227
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала	236
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала	237
Глава 4. Основные направления деятельности сил гражданской обороны, сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций по защите населения и территорий Российской Федерации (Блинов В.А., Гоголевский А.С., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н., Радченко И.В., Сидоров Д.А.)	241
4.1. Основные направления по защите населения и территорий от поражающих факторов чрезвычайной ситуации	241
4.1.1. Оповещение и информирование населения	244
4.1.2. Инженерная защита в чрезвычайной ситуации	247
4.1.2.1. Создание фонда защитных сооружений	247
4.1.2.2. Характеристика защитных сооружений: назначение, устройство и классификация убежищ.	248
4.1.3. Использование средств индивидуальной защиты	256

4.1.3.1. Средства индивидуальной защиты органов дыхания и средства индивидуальной защиты кожи	257
4.1.3.2. Способы и средства медико-биологической защиты населения	286
4.1.4. Рассредоточение и (или) эвакуация населения.	299
4.1.4.1. Общие понятия об эвакуации	302
4.1.4.2. Организация медицинского обеспечения мероприятий эвакуации	307
4.1.4.3. Медицинское обеспечение на сборных эвакуационных пунктах и пунктах посадки	310
4.1.4.4. Медицинское обеспечение на маршрутах эвакуации	311
4.1.4.5. Медицинское обеспечение на пунктах высадки	313
4.1.4.6. Медицинское обеспечение в местах расселения	314
4.1.4.7. Медицинское обеспечение рабочих смен предприятий, продолжающих работать	317
4.1.4.8. Санитарно-противоэпидемические (профилактические) мероприятия при эвакуации населения и в местах его размещения (расселения)	318
4.2. Порядок эвакуации медицинских организаций	322
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала.	325
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала.	325
Глава 5. Организационные основы оказания медицинской помощи в чрезвычайных ситуациях (Баранова Н.Н., Блинов В.А., Бобий Б.В., Быстров М.В., Гоголевский А.С., Гончаров С.Ф., Карамуллин М.А., Котенко П.К., Кульнев С.В., Лемешкин Р.Н., Саввин Ю.Н., Савченко И.Ф., Солдатов И.К., Фисун А.Я., Чеховских Ю.С., Чепляев А.А., Яковлев С.В.)	329
5.1. Условия, влияющие на организацию системы лечебно-эвакуационного обеспечения населения Российской Федерации в результате чрезвычайных ситуаций	329
5.2. Сущность оказания медицинской помощи при чрезвычайных ситуациях.	333
5.3. Задачи Всероссийской службы медицины катастроф в части организации и оказания медицинской помощи пострадавшим при чрезвычайных ситуациях.	334
5.4. Виды помощи, оказываемые пострадавшим в чрезвычайных ситуациях.	338
5.4.1. Мероприятия первой помощи, оказываемой пострадавшим в чрезвычайных ситуациях	338
5.4.2. Виды медицинской помощи, оказываемые пострадавшим в чрезвычайных ситуациях	341

5.5. Организация оказания медицинской помощи пострадавшему населению в зоне чрезвычайной ситуации и на этапах медицинской эвакуации Всероссийской службы медицины катастроф	347
5.5.1. Организация оказания скорой медицинской помощи	347
5.5.2. Организация работы этапов медицинской эвакуации в зоне чрезвычайной ситуации.	352
5.5.3. Организация работы этапа медицинской эвакуации, предназначенного для оказания первичной врачебной медико-санитарной помощи.	355
5.6. Основы медицинской сортировки пораженных в условиях чрезвычайной ситуации	361
5.6.1. Классические представления о медицинской сортировке	361
5.6.2. Современные представления о медицинской сортировке	375
5.6.3. Организация медицинской сортировки	378
5.6.4. Методики оценки тяжести при медицинской сортировке	381
5.7. Организация медицинской эвакуации пораженных из зоны чрезвычайной ситуации	388
5.7.1. Понятие о медицинской эвакуации в чрезвычайной ситуации.	388
5.7.2. Транспортная составляющая медицинской эвакуации пораженных из зоны чрезвычайной ситуации	397
5.7.2.1. Санитарные автомобили	397
5.7.2.2. Санитарная авиация (вертолеты)	404
5.7.2.3. Санитарная авиация (самолеты).	409
5.7.2.4. Санитарная авиация (медицинские модули)	416
5.7.3. Особенности медицинской эвакуации пораженных из зоны чрезвычайной ситуации	419
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала	423
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала	424
Глава 6. Организация профилактических и противоэпидемических мероприятий в чрезвычайных ситуациях (Блинов В.А., Гоголевский А.С., Коновалов П.П., Крюков Е.В., Кузин А.А., Кульнев С.В., Ланцов Е.В., Лемешкин Р.Н., Сидоров Д.А., Суранова Т.Г., Шлемская В.В., Юманов А.П.)	433
6.1. Функциональная подсистема надзора за санитарно-эпидемиологической обстановкой единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций	433
6.1.1. Формирования Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, предназначенные для работы в чрезвычайных ситуациях	437

6.1.2. Нештатные формирования военных санитарно-профилактических организаций, привлекаемые к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в составе межведомственных группировок	445
6.2. Основные принципы и задачи санитарно-противоэпидемического обеспечения населения в чрезвычайных ситуациях	450
6.3. Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации.	456
6.4. Санитарно-эпидемиологическое и профилактическое обеспечение населения в зоне чрезвычайной ситуации	465
6.5. Организация и задачи сети наблюдения и лабораторного контроля	467
6.6. Санитарно-гигиеническое обеспечение населения в зоне чрезвычайной ситуации	473
6.6.1. Организация санитарно-гигиенических мероприятий по контролю и защите продуктов питания, пищевого сырья, воды и их санитарной экспертизы в чрезвычайных ситуациях	475
6.6.2. Гигиенические требования к организации водообеспечения и осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора за водоснабжением.	486
6.6.3. Основы медицинского контроля и государственного санитарно-эпидемиологического надзора за питанием	488
6.7. Санитарно-эпидемиологическое обеспечение населения в зоне чрезвычайной ситуации	489
6.8. Чрезвычайная эпидемическая ситуация в зоне произошедшей чрезвычайной ситуации	503
6.9. Организация мероприятий по локализации и ликвидации очагов массовых инфекционных заболеваний в чрезвычайных ситуациях.	511
6.9.1. Организационные мероприятия медицинского характера по локализации и ликвидации очагов массовых инфекционных заболеваний в чрезвычайных ситуациях	511
6.9.2. Организация проведения режимно-ограничительных (карантинных и обсервационных мероприятий) в чрезвычайной эпидемической ситуации	514
6.10. Лечебно-эвакуационное обеспечение населения в комплексе с санитарно-гигиеническими и противоэпидемическими мероприятиями в зоне чрезвычайной ситуации.	523
6.10.1. Сущность лечебно-эвакуационного обеспечения населения в чрезвычайных ситуациях	523

6.10.2. Санитарно-противоэпидемическое обеспечение пострадавшего населения, эвакуируемого из зон чрезвычайных ситуаций.	526
6.10.3. Организация медицинской помощи инфекционным больным на догоспитальном и госпитальном этапах при возникновении эпидемических вспышек инфекционных заболеваний в чрезвычайных ситуациях	533
6.10.4. Противоэпидемические мероприятия при работе медицинской организации в чрезвычайных эпидемических ситуациях	542
6.10.5. Перепрофилирование медицинских организаций для массового приема инфекционных больных	548
6.10.6. Обустройство работы медицинских организаций в условиях пандемии на примере коронавирусной инфекции.	551
6.11. Организация санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне чрезвычайной ситуации	562
6.11.1. Организация санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне разрушительного землетрясения	562
6.11.2. Организация профилактических и противоэпидемических мероприятий в зоне наводнения	569
6.11.3. Организация профилактических и противоэпидемических мероприятий при техногенных авариях и катастрофах	571
6.11.4. Организация профилактических и противоэпидемических мероприятий в очагах комбинированного поражения	577
6.12. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор и медицинский контроль за полевым размещением сил и средств Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в ходе ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций	580
6.12.1. Захоронение трупов погибших в чрезвычайных ситуациях	586
Контрольные вопросы и задания для закрепления пройденного материала	588
Тестовые вопросы для контроля усвоения пройденного материала	590
Предметный указатель	597

ВВЕДЕНИЕ

На рубеже XX–XXI вв. изменились спектр и характер угроз безопасности личности, обществу, государству, обозначились новые подходы к оценке рисков в основных сферах жизнедеятельности человека. Наметился существенный прогресс в теории и практике обеспечения безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, социального и экологического характера.

С позиции здравоохранения — это развитие новой, молодой, но успевшей зарекомендовать себя с положительной стороны научной и практической отрасли «Медицина катастроф».

Федеральные государственные образовательные стандарты предполагают, что медицинский специалист в любой отрасли здравоохранения вместе с пониманием серьезности потенциальных угроз современного мира должен владеть тем набором знаний, навыков и умений, который позволяет ему предвидеть, оценивать и идентифицировать опасности, плодотворно взаимодействовать со средой обитания (производственной, бытовой, городской, природной), а в случае возникновения реальной угрозы — минимизировать возможный ущерб от чрезвычайных ситуаций и ликвидировать их медико-санитарные последствия.

Соответственно, требуются изменения в подходах к изучению учебных дисциплин «Безопасность жизнедеятельности», «Медицина катастроф» и «Медицина чрезвычайных ситуаций (с гигиеной чрезвычайных ситуаций)». Представленные учебные материалы позволят реализовать соответствующие положения государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 11.01.2018 № 12 «Основы государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года».

Авторский коллектив на основе собственного опыта ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и преподавания, используя последние руководящие документы и методические материалы по Всероссийской службе медицины катастроф, максимально постарался оказать методическую помощь профессорско-преподавательскому составу и обучающимся по указанным учебным дисциплинам в формировании системных знаний, практических навыков и умений по организации управления медицинскими силами и средствами, участвующими в ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций, оказании медицинской помощи, проведении профилактических (противоэпидемических) мероприятий, обеспечении медицинского снабжения организаций и формирований при чрезвычайных ситуациях природного, техногенного и социального характера.

Глава 1

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОКАЗАНИЯ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ, ПОСТРАДАВШЕМУ В РЕЗУЛЬТАТЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Базовые понятия: чрезвычайная ситуация, Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), функциональные и территориальные подсистемы, комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, режимы функционирования, аварийно-спасательная служба, медицинская реабилитация спасателей.

1.1. ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ: ПОНЯТИЕ, ТЕРМИНОЛОГИЯ, КЛАССИФИКАЦИЯ

«*Чрезвычайная ситуация*» — термин, имеющий много определений. Это связано, прежде всего, с отсутствием единого понимания у населения того, что же считать чрезвычайной ситуацией (в дальнейшем — ЧС). Всемирная организация здравоохранения (в дальнейшем — ВОЗ) дает следующее определение: «*ЧС — это внешне неожиданная, внезапно возникающая и быстро изменяющаяся обстановка при промышленных авариях и катастрофах, стихийных и экологических бедствиях, характеризующаяся неопределенностью и сложностью принятия решения, конфликтностью и стрессовым состоянием населения, значительным экономическим ущербом, человеческими жертвами и вследствие этого необходимостью крупных людских, материальных и временных затрат на проведение эвакуационно-спасательных работ и ликвидацию последствий этих аварий, катастроф и стихийных бедствий*». При этом к стихийным бедствиям относятся такие явления, как землетрясения, вулканическая активность, оползни, цунами, тропические циклоны, штормы, ураганы, торнадо и т.д.

Общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на ее территории, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей

среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера установлены Федеральным законом от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 08.12.2020 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее — Федеральный закон № 68-ФЗ).

Правовое понятие «чрезвычайная ситуация», закрепленное в статье 1 Федерального закона № 68-ФЗ, гласит: *чрезвычайная ситуация* — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Как видим, ЧС условно можно разделить на аварии, катастрофы, стихийное или иное (экологическое) бедствие. В связи с развитием пандемии новой коронавирусной инфекции в 2020 г. данное понятие дополнено еще и распространением заболевания, представляющего опасность для окружающих, повлекшее или могущее повлечь перечисленные в определении ЧС последствия.

Заболевания, представляющие опасность для окружающих, — это инфекционные заболевания, характеризующиеся тяжелым течением, высоким уровнем смертности и инвалидности, быстрым распространением среди населения (эпидемия). Данное определение установлено Федеральным законом от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ (в ред. от 13.07.2020 г.) «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Фактически законодатель установил возможность объявления ЧС при развитии эпидемии.

Под аварией понимается опасное техногенное происшествие, создающее на объекте, определенной территории или акватории угрозу жизни и здоровью людей и приводящее к разрушению или повреждению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного или транспортного процесса, нанесению ущерба окружающей среде.

Катастрофа — это крупная авария, повлекшая за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей, а также приведшая к серьезному ущербу окружающей среде.

Данные определения закреплены в ГОСТ Р 22.0.05-2020 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения», утвержденном приказом Росстандарта от 11.09.2020 г. № 644-ст (введен в действие с 01.04.2021 г.).

ВОЗ дает определение «катастрофы» как явления природы или акции человека с реальной угрозой для жизни людей и необходимостью помощи извне. *Катастрофа — это событие, при котором возникают очаги массовых поражений людей с численностью 10 и более пострадавших, нуждающихся в оказании неотложной медицинской помощи.*

Стихийное бедствие — это опасное природное явление или процесс геофизического, геологического, гидрологического, атмосферного, биосферного и другого происхождения такого масштаба, которое(-ый) вызывает катастрофические ситуации, характеризующиеся:

- ▶ внезапным нарушением нормальных условий жизнедеятельности населения;
- ▶ разрушением и уничтожением материальных ценностей;
- ▶ поражением или гибелью людей.

Стихийные бедствия могут служить причиной многих аварий и катастроф.

Экологическое бедствие (экологическая катастрофа) — чрезвычайное событие особо крупных масштабов, вызванное изменением состояния суши, атмосферы, гидросферы и отрицательно повлиявшее на здоровье людей, их духовную сферу, среду обитания, экономику или генофонд.

На основании *Постановления Правительства РФ от 21.05.2007 (в ред. от 20.12.2019) № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* и в соответствии с *Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* границы зон чрезвычайных ситуаций определяются руководителями работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством РФ, и по согласованию с исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления, на территориях которых сложились чрезвычайные ситуации.

Классификация предусматривает в зависимости от территории распространения, количества людей, погибших или получивших ущерб здоровью либо размера ущерба чрезвычайные ситуации:

- ▶ **локального характера** — возникшая ЧС с нарушением условий жизнедеятельности людей (зона чрезвычайной ситуации) не выходит за пределы территории организации (объекта), при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет не более **10 чел.**, либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (размер материального ущерба) составляет не более **240 тыс. рублей**;
- ▶ **муниципального характера** — зона ЧС не выходит за пределы территории одного муниципального образования, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет не более **50 чел.**, либо размер материального ущерба составляет не более **12 млн рублей**, а сама ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;
- ▶ **межмуниципального характера** — зона ЧС затрагивает территорию двух и более муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов, расположенных на территории одного субъекта Российской Федерации, или внутригородских территорий города федерального значения, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет не более **50 чел.**, либо размер материального ущерба составляет не более **12 млн рублей**;
- ▶ **регионального характера** — зона ЧС не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет **свыше 50 чел., но не более 500 чел.**, либо размер материального ущерба составляет **свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей**;

- ▶ **межрегионального характера** — зона ЧС затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет *свыше 50 чел., но не более 500 чел.*, либо размер материального ущерба составляет *свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей*;
- ▶ **федерального характера** — в результате ЧС количество людей, погибших и (или) получивших ущерб здоровью, составляет *свыше 500 чел.*, либо размер материального ущерба превышает *1,2 млрд рублей*.

Классификация чрезвычайных ситуаций *по этиологическому* фактору:

- ▶ **Чрезвычайные ситуации техногенного характера:**
 - на транспортных и дорожно-транспортных объектах;
 - пожары, взрывы;
 - аварии с выбросом аварийно-опасных химических веществ;
 - аварии с выбросом радиоактивных веществ;
 - аварии с выбросом биологически опасных веществ;
 - гидродинамические аварии;
 - аварии на системах жизнеобеспечения;
 - внезапное обрушение зданий.
- ▶ **Чрезвычайные ситуации природного характера:**
 - топологические опасные явления (наводнения, оползни, сели);
 - метеорологические опасные явления (ураганы, бури, циклоны, смерчи, засухи);
 - теллурические и тектонические (извержения вулканов, землетрясения);
 - природные пожары;
 - космические (метеориты, магнитные бури и др.).
- ▶ **Чрезвычайные ситуации экологического характера**, связанные с изменениями:
 - состояния суши;
 - состояния гидросферы;
 - состава и свойств атмосферы.
- ▶ **Чрезвычайные ситуации социального характера**, связанные со стихийной или плановой деятельностью людей:
 - войны и военные конфликты;
 - межнациональные конфликты;
 - терроризм;
 - экстремизм;
 - общественные беспорядки и т.д.

1.2. ИСТОРИЧЕСКИЕ ПРЕДПОСЫЛКИ СТАНОВЛЕНИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

27 декабря 1990 г. было принято постановление Совета Министров РСФСР «Об образовании российского корпуса спасателей на правах государственного

комитета РСФСР, а также формировании единой государственно-общественной системы прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций». В 1995 г. указом Президента Российской Федерации этот день объявлен Днем спасателя России.

17 апреля 1991 г. заместитель председателя Госстроя РСФСР С.К. Шойгу был назначен председателем российского корпуса спасателей.

В связи с необходимостью расширения полномочий российский корпус спасателей постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 30.07.1991 был преобразован в Госкомитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям, председателем которого 5 августа 1991 г. был переназначен С.К. Шойгу.

Указом Президента РСФСР Б.Н. Ельцина от 19.11.1991 № 221 был создан Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при Президенте РСФСР (ГКЧС РСФСР), председателем которого был назначен С.К. Шойгу. Новый государственный орган объединил силы и средства ГКЧС и Штаба гражданской обороны РСФСР Министерства обороны СССР.

Указом Президента РСФСР от 18.12.1991 № 305 «О государственном комитете при Президенте РСФСР по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» созданы штаб войск гражданской обороны РСФСР и девять региональных центров (РЦ) по делам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (ГОЧС) в городах: Москва (Центральный РЦ), Санкт-Петербург (Северо-Западный РЦ), Ростов-на-Дону (Северо-Кавказский РЦ), Самара (Приволжский РЦ), Екатеринбург (Уральский РЦ), Новосибирск (Западно-Сибирский РЦ), Красноярск (Восточно-Сибирский РЦ), Чита (Забайкальский РЦ) и Хабаровск (Дальневосточный РЦ).

13 марта 1992 г. постановлением Правительства Российской Федерации № 154 создан Центральный аэромобильный спасательный отряд («Центро-спас») с базированием его на аэродроме «Раменское» (г. Жуковский Московской области).

18 апреля 1992 г. Правительство Российской Федерации приняло постановление № 261 «О создании российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», которым утвердило Положение об РСЧС, а также определило функции органов государственного управления Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В соответствии с этим постановлением на всех уровнях государственного управления были воссозданы территориальные и отраслевые комиссии по чрезвычайным ситуациям или органы, выполняющие их функции, разработан план приведения ГКЧС России к действиям при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях, установлены режимы функционирования РСЧС, ее подсистем и звеньев.

Во второй половине 1992 г. началось формирование поисково-спасательных служб ГКЧС России. Начало этому положило постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.1992 № 528 «О совершенствовании деятельности туристских и альпинистских спасательных служб, пунктов

и центров». В этот период ГКЧС России приступает к налаживанию взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти. Так, 22 сентября 1992 г. издан совместный приказ МВД России и ГКЧС России № 336.136 «О взаимодействии МВД России и ГКЧС России по вопросам пожарной охраны».

В 1993 г. завершается формирование РСЧС. К концу года территориальные подсистемы РСЧС существовали уже во всех республиках (за исключением Чеченской и Ингушской), краях и областях Российской Федерации. В регионах создаются ассоциации экономического взаимодействия, а при них — советы по чрезвычайным ситуациям.

Для координации деятельности министерств и ведомств Российской Федерации по основным направлениям функционирования РСЧС в 1993 г. при ГКЧС России были созданы:

- ▶ межведомственная противопожарная комиссия (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.02.1993 № 307-р);
- ▶ национальная комиссия Российской Федерации по проведению международного десятилетия Организации Объединенных Наций (ООН) по уменьшению опасности стихийных бедствий (постановление Правительства Российской Федерации от 15.01.1993 № 26);
- ▶ межведомственная комиссия по аттестации аварийно-спасательных формирований (АСФ), спасателей и образовательных учреждений по их подготовке (постановление Правительства Российской Федерации от 30.05.1993 № 507);
- ▶ межведомственная морская координационная комиссия по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) на море и в водных бассейнах России при ГКЧС России (постановление Правительства Российской Федерации от 08.07.1993 № 636);
- ▶ межведомственная комиссия Российской Федерации по борьбе с лесными пожарами (постановление Правительства Российской Федерации от 12.07.1993 № 643).

В 1993 г. продолжало развиваться международное сотрудничество ГКЧС России. В мае 1993 г. Российская Федерация вступила в Международную организацию гражданской обороны, благодаря чему стали расширяться контакты ГКЧС России с соответствующими структурами большинства стран мира.

В сентябре 1993 г. в Москве советом глав правительств СНГ был учрежден Межгосударственный совет по ЧС природного и техногенного характера в рамках соглашения стран СНГ.

Указом Президента Российской Федерации от 10.01.1994 № 66 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» ГКЧС России был преобразован в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Министерству были переданы функции Государственного комитета по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от чернобыльской и других катастроф, и Комитета по проведению подводных работ особого назначения.

Указом Президента Российской Федерации от 20.01.1994 № 171 главой МЧС России назначен С.К. Шойгу.

В 1994 г. создается Центр специального назначения (г. Москва), предназначенный для повышения оперативности реагирования на чрезвычайные ситуации, для обеспечения автономности работы оперативных групп МЧС России и других министерств и ведомств, привлекаемых к проведению мероприятий в районах чрезвычайных ситуаций, в том числе для экстренного выполнения аварийно-спасательных и инженерных работ особой сложности в труднодоступной местности с десантированием спасателей и грузов.

Для обеспечения организации оперативного дежурства, сбора, обработки и отображения информации, информационной поддержки принимаемых решений по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в декабре 1994 г. Центр управления МЧС России преобразуется в Национальный центр управления в кризисных ситуациях (НЦУКС) с обеспечивающими подразделениями и комплексом технических средств автоматизированной информационно-управляющей системы РСЧС.

Основополагающий нормативный правовой акт, Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», заложивший основы деятельности РСЧС, был принят 21.12.1994 г. Он стал главным инструментом управления как в области предупреждения чрезвычайных ситуаций, снижения рисков, так и в вопросах ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий.

С целью централизации межведомственных функций управления, особенно при крупномасштабных чрезвычайных ситуациях, постановлением Правительства Российской Федерации от 20.02.1995 г. № 164 была создана межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, были определены ее задачи и персональный состав. В настоящий момент действует Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Положение об этой комиссии, ее задачи и функции утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 14.01.2003 г. № 11 (в ред. от 02.04.2020 г.).

Федеральным законом от 22.08.1991 г. (в ред. от 13.07.2020) № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определены общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательной службы (АСС) и аварийно-спасательных формирований (АСФ), основы государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей и других граждан Российской Федерации, принимавших участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Российской Федерации, закреплены права, обязанности и ответственность спасателей.

С целью повышения эффективности экономического регулирования в области предупреждения чрезвычайных ситуаций по инициативе и при содействии МЧС России в июле 1995 г. была создана Чрезвычайная страховая компания.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 02.11.1995 г. № 1085 «О федеральной целевой программе “Создание единой государственной автоматизированной системы контроля радиационной обстановки на территории Российской Федерации”» (утратило силу с 01.01.2001 г. в связи с изданием постановления Правительства Российской Федерации от 22.02.2000 г. № 149 «О федеральной целевой программе “Ядерная и радиационная безопасность России на 2000–2006 годы”») завершилось формирование современной структуры РСЧС, основой которой явились семь региональных центров МЧС России: Центральный (Москва); Северо-Западный (Санкт-Петербург); Северо-Кавказский (г. Ростов-на-Дону); Приволжский (г. Самара); Уральский (г. Екатеринбург); Сибирский (г. Красноярск); Дальневосточный (г. Хабаровск).

В настоящее время структура Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий представлена на рис. 1.1–1.3 (Центральный аппарат МЧС России, федеральные государственные учреждения и унитарные предприятия и центры управления в кризисных ситуациях).



Рис. 1.1. Структура Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (федеральные государственные учреждения и унитарные предприятия): ГОЧС — гражданская оборона и чрезвычайные ситуации; ГПС — государственная противопожарная служба; УНЦ — учебно-научный центр; ФАУ — федеральное автономное учреждение; ФГБДОУ — федеральное государственное бюджетное дошкольное образовательное учреждение; ФГБУ — федеральное государственное бюджетное учреждение; ФГКУ — федеральное государственное казенное учреждение



Рис. 1.2. Структура Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (центры управления в кризисных ситуациях): ГИМС МЧС — Государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; РЦ — Региональный центр ФКУ — федеральное казенное учреждение

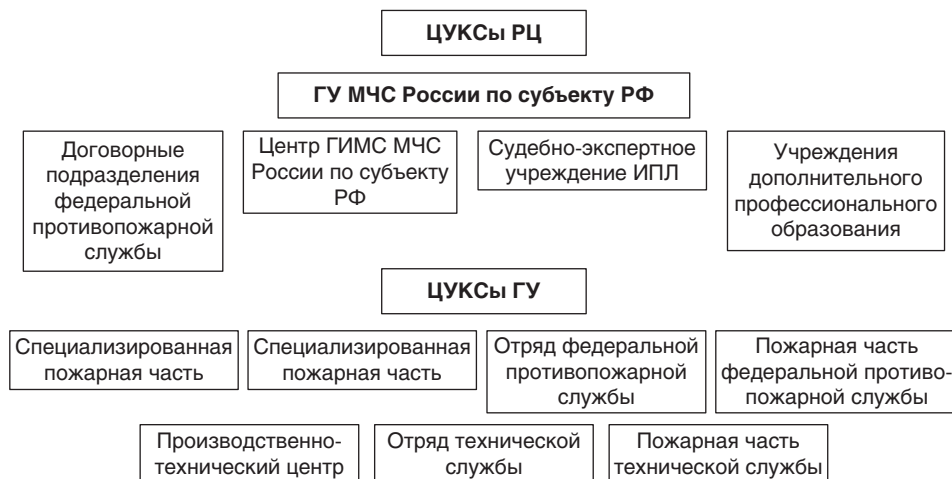


Рис. 1.3. Структура Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (центры управления в кризисных ситуациях)

1.3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ЗАДАЧИ, ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Для предупреждения ЧС, обеспечения безопасности жизнедеятельности населения и уменьшения ущерба экономике страны, а в случае их возникновения — для ликвидации последствий на основании Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и постановления Правительства Российской Федерации № 794 от 30.12.2003 (в ред. 12.10.2020) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» в стране создана и функционирует *Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)*.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для РФ организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от ЧС природного и техногенного характера. Действие закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от ЧС.

Данным федеральным законом установлены следующие цели:

- ▶ предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций;
- ▶ снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций;
- ▶ ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Для реализации настоящих целей в законе закреплены основные понятийные термины, характеризующие ЧС.

- ▶ *Предупреждение чрезвычайных ситуаций* — это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.
- ▶ *Ликвидация чрезвычайных ситуаций* — это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни, сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

- ▶ **Зона чрезвычайной ситуации** — это территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- ▶ разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;
- ▶ осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;
- ▶ обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ▶ сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ▶ подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- ▶ организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;
- ▶ прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- ▶ создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- ▶ осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ▶ ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- ▶ осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- ▶ реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- ▶ международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

В основе построения и функционирования РСЧС лежат следующие принципы:

- ▶ защите от ЧС подлежит все население Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, а также территория, объекты экономики, материальные и культурные ценности Российской Федерации;
- ▶ организация и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС является обязательной функцией федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

Федерации, органов местного самоуправления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (далее — организаций);

- ▶ реализация мероприятий по защите населения и территорий от ЧС осуществляется с учетом разделения предметов ведения, полномочий и ответственности между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- ▶ заблаговременное и дифференцированное планирование мероприятий по защите населения и территорий от ЧС и их непрерывное осуществление как в мирное, так и в военное время с учетом разумной достаточности их объемов и сроков реализации;
- ▶ согласованность и комплексность подхода к проведению мероприятий по защите населения и территорий от ЧС и по гражданской обороне (ГО);
- ▶ соответствие организационной структуры РСЧС государственному устройству Российской Федерации и решаемым задачам;
- ▶ при формировании системы должен соблюдаться комплексный подход, предусматривающий учет всех видов ЧС природного и техногенного характера, всех стадий их развития, а также всех возможных мер по противодействию им и требуемого для этого состава участников;
- ▶ система должна строиться с учетом признания «ненулевого риска», то есть факта невозможности исключить риск возникновения ЧС во всех случаях потенциальных угроз, предпочтение отдается превентивной безопасности, предусматривающей прежде всего профилактическую работу, максимально возможное снижение вероятности возникновения ЧС.

Основными принципами защиты населения и территорий от ЧС являются:

- ▶ мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно;
- ▶ планирование и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения чрезвычайных ситуаций;
- ▶ объем и содержание мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, определяются исходя из принципа необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств, включая силы и средства гражданской обороны;
- ▶ ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация. При недостаточности вышеуказанных сил и средств в установленном законодательством Российской Федерации порядке привлекаются силы и средства федеральных органов исполнительной власти;

- ▶ силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном Федеральным законом №68-ФЗ.

При этом федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрация организаций обязаны оперативно и достоверно информировать население через средства массовой информации (СМИ) и по иным каналам о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них.

Соккрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством РФ.

1.4. ОРГАНИЗАЦИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

РСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем и действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях (рис. 1.4).

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов, то есть в министерствах, федеральных службах, федеральных агентствах и организациях РФ, имеющих в своем составе органы управления, силы и средства для решения комплекса специальных задач в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики.

Перечень функциональных подсистем закреплен постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794 (в ред. 12.10.2020 г.)

«О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

МЧС России создает четыре функциональные подсистемы:

- 1) мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;
- 2) предупреждения и тушения пожаров;
- 3) предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации;
- 4) координации деятельности по поиску и спасанию людей во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации.

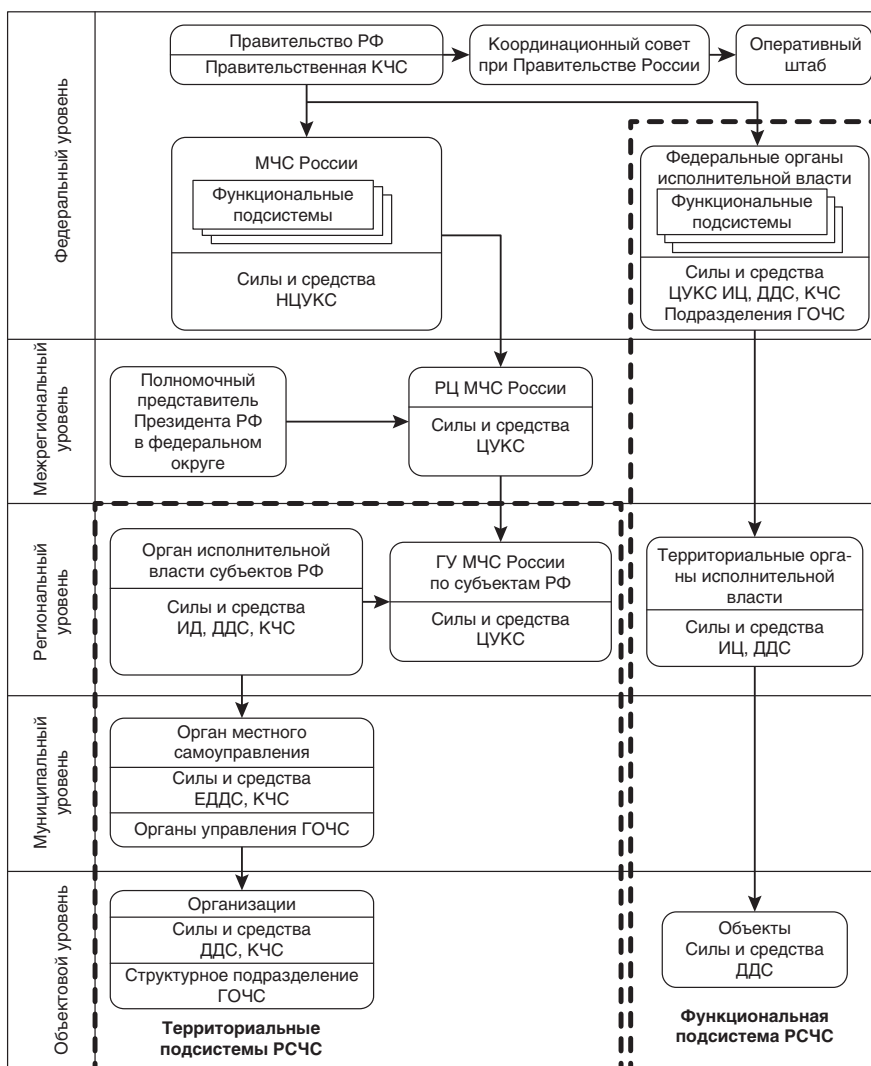


Рис. 1.4. Структурная организация единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Минздрав России создает две функциональные подсистемы:

- 1) Всероссийской службы медицины катастроф (ВСМК);
- 2) резервов медицинских ресурсов.

ФМБА России и Роспотребнадзор создают по одной функциональной подсистеме, соответственно медико-санитарной помощи пострадавшим в ЧС в организациях (на объектах), находящихся в ведении ФМБА России, а также организаций и территорий, обслуживаемых ФМБА России, и функциональной подсистеме надзора за санитарно-эпидемиологической обстановкой.

Следует отметить, что в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2013 г. № 734 (в ред. от 12.10.2020 г.) «Об ут-

верждении Положения о Всероссийской службе медицины катастроф» она функционально объединяет службы медицины катастроф Минздрава России, Минобороны России, силы и средства МВД России, МЧС России, Роспотребнадзора, ФМБА России и иных федеральных и региональных органов исполнительной власти и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от ЧС, ликвидации медико-санитарных последствий ЧС и решение проблем медицины катастроф. Руководство ВСМК осуществляет Министр здравоохранения Российской Федерации.

Территориальные подсистемы единой системы создаются в субъектах РФ для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий (республиканские, краевые, областные, городские, районные и др.). Звенья (муниципальный уровень) создаются в муниципальных образованиях (район, населенный пункт) для предупреждения и ликвидации ЧС в пределах их территорий.

Задачи, организация, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов РФ.

Задачи, которые возлагаются на РСЧС в целом, звенья РСЧС выполняют с учетом особенностей своих территорий.

На каждом уровне единой системы создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координационными органами единой системы являются:

- ▶ на федеральном и межрегиональном уровнях — Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций. При угрозе возникновения и (или) возникновения отдельных чрезвычайных ситуаций Правительство Российской Федерации вправе принять решение об осуществлении им полномочий координационного органа РСЧС.

При угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний, порядок действий органов публичной власти определен указом Президента Российской Федерации от 04.01.2021 г. № 12.

Для координации деятельности органов публичной власти по предупреждению угрозы санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, заноса на территорию Российской Федерации и распространения на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний и в целях оперативного реагирования на складывающуюся санитарно-

эпидемиологическую обстановку Правительство Российской Федерации создает Координационный совет при Правительстве Российской Федерации по предупреждению угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с заносом на территорию Российской Федерации и распространением на территории Российской Федерации опасных инфекционных заболеваний, утверждает положение о нем, а также его состав. По предложению Роспотребнадзора Правительство Российской Федерации может сформировать соответствующий оперативный штаб;

- ▶ на региональном уровне (в пределах территории субъекта РФ) — комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъектов Российской Федерации;
- ▶ на муниципальном уровне — комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципальных образований;
- ▶ на объектовом уровне — комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Правительственную комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности возглавляет руководитель федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности *организует разработку федерального плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций*, а также *принимает решения* об отнесении возникших чрезвычайных ситуаций к чрезвычайным ситуациям федерального или межрегионального характера.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности **федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций** возглавляют руководители федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций или их заместители.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности **субъектов** Российской Федерации возглавляют высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности **муниципальных образований** возглавляют главы местных администраций.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности **организаций**, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах, возглавляют руководители организаций или их заместители.

Образование, реорганизация и упразднение комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, определение их компетенции, утверждение руководителей и персонального состава осуществляются соответственно Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями.

Компетенция комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций возглавляются соответственно руководителями указанных органов и организаций или их заместителями.

Основными задачами комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в соответствии с их компетенцией являются:

- ▶ в пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе:
 - а) разработка предложений по реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
 - б) координация деятельности органов управления и сил единой системы;
 - в) обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении задач в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструктуры, поврежденных и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций;
 - г) рассмотрение вопросов о привлечении сил и средств гражданской обороны к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, установленном федеральным законом;
 - д) рассмотрение вопросов об организации оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;
- ▶ иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению

пожарной безопасности решениями Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Постоянно действующими органами управления единой системы являются:

- ▶ на федеральном уровне — Национальный центр управления в кризисных ситуациях, подведомственный федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также организации (подразделения), обеспечивающие деятельность федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях;
- ▶ на межрегиональном уровне — центры управления в кризисных ситуациях территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также организации (подразделения) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти межрегионального уровня, обеспечивающие деятельность этих органов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях на межрегиональном уровне;
- ▶ на региональном уровне — центры управления в кризисных ситуациях территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также организации (подразделения) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по субъектам Российской Федерации и организации (подразделения) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, обеспечивающие деятельность этих органов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях;
- ▶ на муниципальном уровне — единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований, подведомственные органам местного самоуправления, дежурно-диспетчерские службы экстренных оперативных служб, а также другие организации (подразделения), обеспечивающие деятельность органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами

и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях;

- ▶ на объектовом уровне — подразделения организаций, обеспечивающие их деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управления силами и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществления обмена информацией и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях.

Постоянно действующие органы управления единой системы создаются и осуществляют свою деятельность в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами.

Компетенция и полномочия постоянно действующих органов управления единой системы определяются соответствующими положениями о них или уставами указанных органов управления.

Органами повседневного управления единой системы являются:

- ▶ на федеральном уровне — Национальный центр управления в кризисных ситуациях, подведомственный федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- ▶ на межрегиональном и региональном уровнях — центры управления в кризисных ситуациях территориальных органов федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ▶ на муниципальном уровне — единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований в порядке, установленном органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- ▶ на объектовом уровне — дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Размещение органов управления единой системы в зависимости от обстановки осуществляется на стационарных или подвижных пунктах управления, оснащаемых техническими средствами управления, средствами связи, оповещения и жизнеобеспечения, поддерживаемых в состоянии постоянной готовности к использованию.

К силам и средствам единой системы относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Состав сил и средств единой системы определяется Правительством Российской Федерации.

Силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

В состав сил и средств каждого уровня единой системы входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации.

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее трех суток.

Перечень сил постоянной готовности федерального уровня утверждается Правительством Российской Федерации по представлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями.

Перечень сил постоянной готовности территориальных подсистем утверждается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с МЧС России.

Перечень сил постоянной готовности федерального уровня утверждается Правительством Российской Федерации по представлению МЧС России.

Состав и структуру сил постоянной готовности определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также всех видов пожарной охраны ***осуществляет в установленном порядке МЧС России.***

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях субъектов Российской Федерации осуществляют в установленном порядке главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях муниципальных образований осуществляют органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны при органах местного самоуправления.

Привлечение аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется:

- ▶ в соответствии с планами действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых указанными службами и формированиями объектах и территориях;
- ▶ в соответствии с планами взаимодействия при ликвидации чрезвычайных ситуаций на других объектах и территориях;
- ▶ по решению федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, осуществляющих руководство деятельностью указанных служб и формирований.

Привлечение профессиональных аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации чрезвычайных ситуаций *за пределами территории Российской Федерации* осуществляется по решению Правительства Российской Федерации в соответствии с нормами международного права на основе международных договоров Российской Федерации.

Общественные аварийно-спасательные формирования могут участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в ликвидации чрезвычайных ситуаций и действуют под руководством соответствующих органов управления единой системы.

Специально подготовленные *силы и средства Вооруженных сил Российской Федерации*, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Подготовка работников федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, специально уполномоченных решать задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и включенных в состав органов управления единой системы, организуется в порядке, установленном Правительством РФ.

Методическое руководство, координацию и контроль за подготовкой населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций осуществляет МЧС России.

Готовность АСС и АСФ к реагированию на ЧС и проведению работ по их ликвидации проверяется в ходе аттестации, а также в ходе проверок, осуществляемых в пределах своих полномочий МЧС России и его территориальными органами, органами государственного надзора и контроля, а также федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, создающими указанные службы и формирования.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются и используются:

- ▶ резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;
- ▶ запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, находящиеся в составе государственного материального резерва;

- ▶ резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;
- ▶ резервы финансовых и материальных ресурсов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

Порядок создания, использования и восполнения резервов финансовых и материальных ресурсов определяется законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и организациями.

Номенклатура и объем резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также контроль за их созданием, хранением, использованием и восполнением устанавливаются создающим их органом.

Финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации ЧС природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат и возмещения вреда физическим и юридическим лицам осуществляется в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2019 г. № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями».

Управление единой системой осуществляется с использованием систем связи и оповещения, представляющих собой организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования и ведомственных сетей связи, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления и сил единой системы.

Информационное обеспечение в единой системе осуществляется с использованием автоматизированной информационно-управляющей системы, представляющей собой совокупность технических систем, средств связи и оповещения, автоматизации и информационных ресурсов, обеспечивающей обмен данными, подготовку, сбор, хранение, обработку, анализ и передачу информации.

Для приема сообщений о чрезвычайных ситуациях, в том числе вызванных пожарами, используются **единый номер вызова экстренных оперативных служб «112»** и номер приема сообщений о пожарах и ЧС, назначаемый федеральным органом исполнительной власти в области связи.

Сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.